

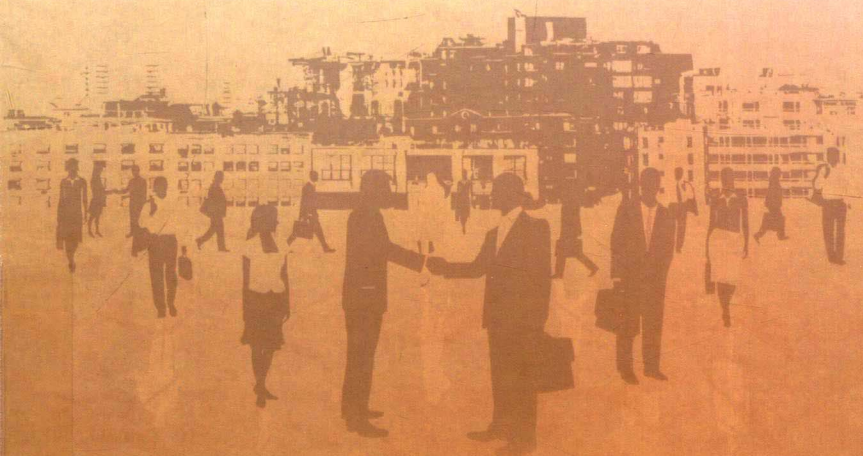


Kaifang Daxue
Jiaoyu Zhiliang Baozhang Jizhi Yanjiu

开放大学

教育质量保障机制研究

陈路萍 樊继宽 著



中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

开放大学教育质量保障机制研究

陈路萍 樊继宽 著

中国矿业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

开放大学教育质量保障机制研究 / 陈路萍, 樊继宽著. — 徐州: 中国矿业大学出版社, 2015. 12
ISBN 978 - 7 - 5646 - 2962 - 5

I. ①开… II. ①陈…②樊… III. ①开放大学—教育质量—质量管理体系—研究—中国 IV. ①G724.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 298672 号

书 名 开放大学教育质量保障机制研究
著 者 陈路萍 樊继宽
责任编辑 史凤萍
出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司
(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)
营销热线 (0516)83885307 83884995
出版服务 (0516)83885767 83884920
网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com
印 刷 江苏徐州新华印刷厂
开 本 880×1230 1/32 印张 6.875 字数 178 千字
版次印次 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷
定 价 28.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

前 言

在学习型社会建设的背景下,互联网教育快速发展,为适应新的时代发展需要,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中强调“办好开放大学”,明确提出“制定教育质量国家标准,建立健全教育质量保障体系”。开放大学侧重以学习者为中心的开放式学习模式,质量水平是开放教育本身的一个“痛点”。开放大学的发展和壮大与其教育质量保障体系的构建和健全密不可分。质量是衡量一所远程开放大学成功与否的一个重要指标。从系统化的视角来看,开放大学的教育质量保障体系就是学校运营管理的实施体系,其对于开放大学的长远发展和核心竞争力的打造具有重要的战略意义。教育质量保障需要内外结合,内外部保障体系共同构成管理系统,本研究侧重内部自我评价机制,以促进开放大学管理的成熟度水平和可持续发展。

建立质量保障体系的现实需求:市场引领需求。在我国社会进行全面深化改革的历史阶段,开放教育即将面临充分竞争的环境,“开放教育的市场”将在教育资源的配置中起决定性作用。在信息技术和互联网产业日益发展以及教育全球化的今天,教育产业加快了升级发展,开放教育的市场已发生根本性变化,竞争将愈演愈烈。教育市场的变化,要求广播电视大学实现向开放大学的战略转型。市场配置资源是最有效率的形式,开放大学应审慎思考政府配置资源缺乏效率这一事实。开放大学面临着我国最广泛的成人生源市场,现阶段能够赢得市场认可的主要因素将不再是文凭和证书本身,而将是开放教育的质量。因此,市场引领的需求要求开放大学建立有效的教育质量保障体系。

竞争性需求。开放大学的发展面临愈发激烈的竞争态势。首先,是来自国内各类知名大学继续教育部门的“围攻”,相比于其他大学重点学科方面的优势,开放大学在这方面存在一些不足。从细分市场的领域考虑,开放大学将面临比“广播电视大学”时期更为激烈的竞争。其次,开放大学面临互联网教育的跨界竞争。相比于传统的电大招生渠道,互联网这一“线上”模式,具备“流量”优势,具备更明显的成本优势,未来亦将获得更多的政策空间,这无疑将直接影响开放大学的生存状态。再次,开放大学面临教育国际化而产生的全球化竞争。上述三方面的竞争性需求,要求开放大学系统提升在学科教育、线上线下教育、国际化能力等方面的教育质量,才能重塑自身的优势。

转型发展需求。开放大学相对于广播电视大学而言,其自身的定位是一所新型大学。基于外部环境的变化,从广播电视大学到开放大学,其实质是一种战略转型,教育质量是这一转型成功与否的关键。如何保证开放大学的教育质量是社会、家长和学生关注的问题,也是学校扩大社会知名度、获得社会认可的需要。开放大学的转型发展需要创新,要搭建终身学习立交桥,建立健全宽进严出的学习制度,建立学习成果认证体系,建立“学分银行”制度等。这些新的教育管理方式只有在保证教育质量的前提下,实施有效运营,才能赢得各相关方的认可。

开放教育质量提升需求。教育质量是开放大学生存与发展的生命线,是社会各方关注的焦点,质量竞争力对于开放大学的生存与发展至关重要。国家开放大学校长杨志坚坦言,在远程开放教育规模、质量和成本的“铁三角”中,学校做到了大规模低成本,但还没有做到高质量或全面的高质量。教育部等教育管理部门从外部评估的角度重视学校的管理和教育质量,开放大学出于自身的发展需要,从内部评价的角度亦应更加重视开放教育的质量提升工作。此外,开放大学目前亟须塑造自身的品牌,打造与新型大学

相匹配的教育品牌,唯有注重学校的服务质量、结果质量和效益质量,才能使开放大学主动适应市场竞争。

在我国建立适合自己国情的高等教育质量保障体系是时代发展的要求,它的必要性是由下述事实决定的。

第一,经济全球化与高等教育资源国际化的挑战。

我们所处的时代已经进入了经济全球化的时代。在这一时代,经济的竞争说到底就是人才的竞争。就人才的争夺来说,进入21世纪后,世界各国在人才竞争方面日趋激烈。2005年5月,美国制订了人才引进计划,该计划决定年度科技人才引进的名额由每年11.5万增加到20万,同时撤销外国技术人员到美国的签证限制。芬兰对掌握高科技高收入的外国人征税的最高税率为当地人的58%。日本计划采取措施,使外籍科研人员占科研人员总数的比例在今后几年达到30%。全球人才竞争日趋激烈已成为不争的事实。此外,近20年来,世界范围内高等教育资源的国际化趋向日益明显。人们不再用一国的眼光来看待高等教育,而是把本国的高等教育置于整个地区、整个世界的大背景中,用国际的眼光对高等教育进行考察。

我国高等教育从1978年后开始改变封闭的自我发展方式,高等教育的国际交流有了较大的发展,不仅在国际人员交流、学术交流方面取得了长足进展,而且在合作研究、吸引国外教育投资等领域都有了良好的开端,国内已有不少高等教育机构在这方面进行了有益的探索。国际优质教育资源的进入一方面在很大程度上促进了我国高等教育的发展,但从另一方面看,生源的国际流动、跨国办学和教育资源的国际化,将使我国教育市场,尤其是高等教育市场面临直接被瓜分的危险。

生源流失的背后是未来人才的流失与教育资源的流失。中国作为发展中国家,在人才竞争方面并不占有优势。同时,在为社会提供充分的优质高等教育资源方面,情况也很难令人满意。一方

面,如何通过提高高等教育人才培养的质量,更好地为我国经济社会发展服务,以使我国经济和社会的发展能与世界的发展相适应,显然这是一个需要国家与社会共同关注的重要问题。高等教育质量保障体系作为人才培养质量保障的体系,理所当然地应当受到人们的关注。另一方面,高层次人才的跨国服务与市场占领,迫切需要建立与国际接轨的质量认证制度。

第二,我国高等教育规模扩大过程中解决数量与质量矛盾的需要。

新中国成立以来,尤其是20世纪90年代后期以来,我国的高等教育事业获得了空前的大发展,无论是高等学校的数量还是毕业生数、招生数、在校生规模都有了较大幅度的增长。在1999年高等学校大扩招的基础上,2000年高等学校再次大幅度扩招。1998年普通高校共招收本专科学生108.36万人,1999年普通本专科招生159.68万人,增长47.4%。2000年普通高校实际招生为220万人,比1999年增长35%,比1998年几乎翻了一番。2001年全国考生共388.5万人,当年的高考平均录取率达到55%左右。

近年来,虽然我国高校数在“高校合并”的大背景下有所减少,但高等学校却笼罩在“扩招热”之中,在校生规模猛增。历史的经验证明:高等教育在数量规模扩张的同时,数量与质量的矛盾必然会日益突出。因此,目前的现状迫切需要建立高等教育质量保障体系,在我国高等教育规模扩大的同时,也能充分地保证高等教育质量不因为规模的扩大而出现任何的下滑,以适应社会发展的客观需要。

第三,经济发展的必然要求。

经济发展的要求主要体现在两方面。一方面是经济体制转轨的需要。社会主义市场经济体制的确立,使得在旧的经济体制下形成的高等教育评价体系已不能适应新形势的需求,这就要求高

等学校改革原有的质量评估方法,研究与开发适应新型经济体制的高等教育质量保障体系。

另一方面是经济增长方式转变的需求。经过几十年的经济建设尤其是改革开放后 30 多年的发展,我国经济建设取得了长足进展。经济增长方式已开始由粗放式向集约式、由数量型向质量型转变。尤其当前社会正在向信息化、数字化方面发展,在信息化时代,我国的经济要实现超常规、跨越式的发展,就要依靠也只能依靠人力资源。我国有 13 亿人口,这是一个沉重的人口负担,当然这一人口负担也可能转化为巨大的人力资源。实践表明,把人口负担转化为人力资源需要科学的、优质的教育。错误的、劣质的教育只能祸国殃民。当前,从我国高等教育的发展来看,面临着两方面的压力:其一,根据经济发展对紧缺人才的要求,对人才培养做出结构性调整;其二,依据社会发展对未来人才的新要求,提出高等教育的新目标与教育质量的新标准。要确保这种结构性调整的到位以及新目标与新标准的实现,强化教育质量管理,建立适合中国国情的高等教育质量保障体系势在必行。

第四,深化我国高等教育体制改革的需要。

十一届三中全会以来,我国的高等教育体制改革取得了很大成绩,但目前我国的高等教育体制改革在国家整体改革方案中仍是“第三世界”,高等教育体制改革滞后于经济体制的改革。1993 年,国务院颁发了《中国教育改革和发展纲要》,正式明确了确立“政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制”,要求政府要转变职能,由对学校的直接行政管理,转变为运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导与必要的行政手段,进行宏观管理。而政府宏观管理、学校自主办学这一高等教育管理体制确立的一个重要前提就是政府要了解高等学校的办学情况。这在客观上要求高等学校和教育管理部门日益自觉地把建立教学质量保障体系作为提高办学质量、改进高等教育管理、增加社会透明度的手段。

目 录

前言	1
第一章 教育质量保障机制研究	1
第一节 高等教育质量保障的背景	1
第二节 高等教育质量保障的定义	8
第三节 高等教育质量保障的理论基础	24
第二章 我国现行高等教育质量保障的现状	39
第一节 高等教育质量保障的历史沿革	39
第二节 高等教育质量保障的现状	43
第三节 我国各类评估专业机构的建立与运作	64
第三章 开放大学教育质量保障体系的构建	80
第一节 开放大学的教育质量保障体系实施 的理论基础	82
第二节 开放大学的教育质量保障体系的实施	94
第三节 开放大学的教育质量保障体系实施 的制约因素	97
第四章 开放大学教育质量评估研究	109
第一节 我国高等教育评估制度变迁	109
第二节 开放大学内部质量评估的运行	116

第三节	开放大学外部质量评估的运行·····	122
第五章	国际开放大学教育质量保障特色与借鉴·····	138
第一节	国际四所开放大学的发展现状·····	138
第二节	国际开放大学教育质量保障的特色与借鉴·····	160
第六章	开放大学质量保障机制发展的趋势·····	182
第一节	我国现行远程开放大学教育质量监控体系 的反思·····	183
第二节	我国远程开放大学的教育质量监控体系 的建构·····	185
参考文献	·····	200

第一章 教育质量保障机制研究

第一节 高等教育质量保障的背景

一、我国高等教育质量保障的形势及存在问题

从行政体制改革大环境来看,我国改革开放 30 多年来,政府行政管理体制改革虽然取得一定的突破性进展,但还不能完全适应不断发展的新形势和新任务的需要,改革的任务仍十分艰巨。党的十七大强调坚持科学发展观和建设服务型政府,要创新行政管理体制,要优化政府组织结构,加强公共服务部门建设,推进以公共服务为主要内容的政府绩效评估和行政问责制度,完善公共服务监管体系。

现实中,我国的社会组织结构发生了较大的变化,社会不断分化、组合,社会利益主体由单一化向多元化转变。各类专业机构和民间组织作为公共服务主体和不同利益主体的代表,架起政府与事业单位、民间直接沟通的桥梁,在推动政府决策的科学化、专业化、民主化,保障人民群众政治、经济、文化、社会权益方面发挥重要作用。但是,我国公共服务机构和社会组织并没有得到较大的发展,行政管理仍处于“大政府、小社会”的状况。

就高等教育质量保障而言,我国早在 1985 年就发布了《中共中央关于教育体制改革的决定》,1993 年《中国教育改革和发展纲要》中再次强调,“政府要转变职能,由对学校的直接行政管理,转变为运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政手段,进行宏观管理”。然而,我国高等教育规模迅速扩张的繁荣,使

得在切实转变政府职能、进一步扩大高校办学自主权、重视发挥社会中介组织的作用等方面的实质性进展并不明显。过去的十年,针对高等教育规模过快增长带来的质量问题,国家教育部及相关部委以行政主导的方式,实施各种各样“工程”、“项目”、“计划”、“基地”的建设。除了加强对新的院校和专业设置的行政审批,按照《2003~2007年教育振兴行动计划》要求,还专门成立了教育部高等教育教学评估中心,建立五年一轮教学评估制度,并于2003~2008年实施了首轮高等学校本科教学工作水平评估。

教育部采取的一系列行政举措,对保障高等教育质量发挥了积极作用,特别是开展本科教学评估,对建立中国特色高等教育教学质量保障体系进行了可贵的探索。然而,这些质量保障的行政举措也有其弊端,一方面,自上而下“大一统”评估也存在一些问题(如:由中央政府唱“独角戏”,行政性评估名目繁多、政出多门,缺乏宏观管理和统筹协调);另一方面,虽然在政府机构改革浪潮中,教育界应运而生了一些教育评估专业机构(如:江苏、上海、广东、重庆等地先后成立十多家省级评估机构,但缺乏专业认证机构及其他相关社会组织),尚未形成全国性教育评估行业协会或组织网络,教育评估相关法规又严重滞后。现有评估机构面对政府的强势行政管理,要么加入“大一统”的行政管理阵营,要么面临着生存与发展的危机。

总之,我国高等教育外部质量保障机构发展历史较短、数量不足和发展不平衡,特别是存在着与政府关系不顺、组织体系不健全等突出的体制性问题。在我国高等教育大众化进程中,“提高质量”呼声如雷贯耳,“质量工程”实施气势磅礴,“教学评估”活动如火如荼。正是在这种情形下,“使得一些深层次体制性问题的解决反而被推迟、被边缘化”^①。

① 王凌峰:《高等教育大众化的反思与展望》,载《高校教育管理》2008年第5期。

当前,党的十八大把科学发展观确立为指导思想,再次强调深化行政体制改革,继续简政放权,稳步推进大部门制改革,建设服务型政府。同时,强调“推动高等教育内涵式发展”和“办好人民满意的教育”。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)明确提出,“建立健全教育质量保障体系”、“建立科学、规范的评估制度”,“培育专业教育服务机构,积极发挥各类社会组织在教育公共治理中的作用”,“整合国家教育质量监测评估机构及资源”和“促进管办评分离”等一系列战略规划和总体要求。显然,完善质量保障体系不是一项单纯的技术工作,评估制度和组织体系建设涉及深层次的体制改革和政策设计。

因此,我们不能停留在“大一统”的思维模式下构建质量保障体系,也不应局限于政府管理框架中进行简单的职能“延伸”或“下放”,也不能停留在行政组织的“条块”或“部门”层面进行机构“精简”或“重组”,而必须以科学发展观为指导,从加快政府职能转变和深化管理体制改革的大视角,基于对政府、高校、专业机构、社会组织的关系重构的“大格局”,借鉴国外先进经验和有益做法,系统、全面地审视我国高等教育质量保障体系中不同主体、不同职能和不同手段之间的关系,对各类外部质量保障组织机构和运行机制进行顶层设计。这是深化我国高等教育管理体制改革的完善质量保障体系亟待解决的重大课题,也是全面贯彻落实《教育规划纲要》的重要举措。

二、国际高等教育质量保障运动的可鉴经验

在高等教育大众化进程中,世界各国普遍面临“质量危机”,加之高等教育财政的紧缩,过去的几十年间,世界上大多数政府都在考虑他们关于高等教育的改革议程,质量保障问题和质量提高业已成为关注的焦点。尽管各国高等教育规模和发展阶段不同,但许多政府已经认识到传统的学术控制模式已经不适应今天的挑

战,需要建立更为清晰的质量保障体系。于是,自 20 世纪 90 年代,国际上开始发起高等教育质量保障运动。

之所以各国普遍采用质量保障机制,甚至许多国家构建了质量保障体制,除了在行政管理领域受到“新公共管理”和“公共治理”思潮的影响,“部分动力来自于政府决定将管理权与责任义务从中央(如政府部委)下放到大學及其代理人”^①。在分权制国家,政府想借助评估加强对高等教育宏观管理;在集权制国家,政府在放权过程中“总是对那些它负有责任的领域进行评估”^②,甚至提出“用质量换自治”的要求。

值得注意的是,无论是集权制国家还是分权制国家,政府普遍支持成立专门组织和专业机构(国外统称为“外部质量保障机构”,在我国通常称为“评估机构”),把评估作为提高质量的重要手段。这类机构的性质多种多样,如:法国、俄罗斯是典型的“官办官营”型;美国是典型的“民办民营”型;印度是“民办官助”型;日本等更多国家和地区则采用了“官办民营”型。同时,不少国家还成立一些专业认证机构,主要由专门职业和特定领域的专业人员联合会创建,对专门职业性专业或教学计划进行质量认证。还有一些媒体(如《美国新闻与世界报道》和《泰晤士报》)参与了大学排行,也成了高等教育外部质量保障的一支重要社会力量。这些不同类型、不同属性的外部质量保障机构,负责对不同类型、不同区域或者不同层次的高等院校实施评估、认证或排行。在具体的责任范围上他们也各有所侧重,有的对教学效益进行程序控制,有的关注高质量的管理过程,有的则把质量保障的重点放在负责授予新建

① [美]戴维·查普曼·奥斯汀主编:《发展中国家的教育——环境变迁与大学的回应》,范怡红主译,北京大学出版社 2009 年版。

② [英]杰夫·惠迪,萨莉·鲍尔,大卫·哈尔平著:《教育中的放权与择校:学校、政府和市场》,马忠虎译,教育科学出版社 2003 年版。

院校证书或者确认教育文凭方面,有的则关注社会的声誉排行,从而对高等教育质量进行整体综合保障,形成高等教育质量保障的公共治理组织体系。

由于高等教育的国际合作和区域一体化,对跨境教育也提出了质量保障的要求。联合国教科文组织(UNESCO)强调,应建立独立的国家评估机构和确定国际公认的可比较的质量标准。越来越多的国家把提供教育质量保障,看作是获得和维持高等教育机构在世界范围内的可信度的一个基本条件。因此,一些全球性质量保障合作组织(如 International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, “INQAAHE”)和地区性质量保障合作组织(如 The Asian-Pacific Quality Network, “APQN”; European Network for Quality Assurance in Higher Education, “ENQAHE”等)应运而生。截至 2010 年,加入国际高等教育质量保障联盟的外部质量保障(External Quality Assurance, EQA)机构 200 多个,来自 90 个国家和地区。这些组织致力于开展各国质量保障经验交流和起草有关质量保障的标准与指南和信息包,推动各国构建质量保障体系和加强跨境教育质量保障合作,甚至提供质量保障能力建设培训和认证认可服务,为国际高等教育质量保障运动推波助澜。同时,他们重申各国构建高等教育质量保障体系必须从国情出发,制定出适合国情的、高效的管理和组织结构方案。

综上所述,各国高等教育质量保障体系的形成,不仅受到本国高等教育管理的传统影响,还与政治、文化上的偏好和政府领导方式、高等教育发展阶段有关。国际高等教育质量保障运动的兴起,既反映了高等教育管理体制改革走向公共治理,也表明质量保障组织体系的形成具有共同特点,更呈现出国家间大规模的“文化借鉴”现象。但是,一个国家或地区要构建高等教育质量保障体系,不能简单照搬国外某种质量保障模式,而必须立足本国国情。不仅如此,当今质量保障模式的主要原则源于政治领导和学术领导

的协商过程,得到了来自两方面的支持。

三、高等教育质量成为焦点是大众化的必然结果

20 世纪 40 年代至 70 年代是西方发达国家高等教育发展的“黄金时期”,由于第二次世界大战后相对和平的国际环境、人力资本理论的盛行等,各国政府加大了对高等教育的投入力度,致使高等教育规模得到迅速扩展,西方发达国家先后进入高等教育大众化乃至普及化阶段。高等教育量的扩张必然导致质的变化,根据马丁·特罗的观点,从“精英”到“大众”阶段发展过渡,高等教育将在教育规模、教育观、功能、课程与教学形式、学生的学习经历、学校的类型与规模、领导与决策、学术标准、入学和选拔、学校管理等方面发生变化。^① 面对大众化时代高等教育的诸多变化,应树立怎样的高等教育质量观以及如何保证高等教育质量,或者用阿什比的话来说,如何使高等教育做到“多而异”而不是“多而劣”就成为高教界乃至整个社会关注、思考的问题。

从教育内部来说,教育质量保障体系的建立是与政府的教育管理权限下放联系在一起的。例如荷兰政府在 1985 年发表了题为《高等教育:质量与自治》的文件,在这份文件中,政府提出“以质量换自治”,允诺“如果大学能够保证其质量的话,政府将给其以更大的制订学位与课程计划的自主权”。可见,荷兰政府将高等教育质量保障体系的建立视为高等教育管理改革的一个必要步骤。高等学校拥有更大的自主权意味着它必须承担更多的责任。从这一意义上说,高等教育质量保障体系的建立是高等教育管理体制改革的客观要求。长期以来,由于政府、经济等原因,一些国家的高等教育始终处于政府的控制和高校反控制的矛盾之中,加之部分国家社会监控机制和高校自律机制尚不健全,故而建构质量保障

^① [美]马丁·特罗著,王秀丽译:《从精英向大众高等教育转变中的问题》,载《外国高等教育资料》1999 年第 1 期。

体系不仅是政府进一步对高校放权的先决条件,而且也是高等学校形成自我发展自我约束机制的有效途径。

高等教育在发展过程中主要面对生源市场、劳动力市场和资金市场。在发达国家中这几个市场对高等教育的影响是深刻的。随着高等教育入学率的提高,高等教育入学年龄人口的下降,不少高等学校面临着生源危机。高等学校只有改进服务,提高质量,才有生源;同时,只有毕业生质量高,在劳动力市场上才有竞争力,相应地给高等学校带来良好的声誉。而良好的声誉又能够吸引更多的生源和投资。从高等学校内部来讲,在市场竞争条件下,建立健全质量保障体系对于学校赢得竞争优势尤为关键。

就其思想来源而言,高等教育质量保障运动的兴起是与产生于工商业的全面质量管理思想和理论分不开的。20世纪60年代至70年代是工商业界所谓的“质量革命”的年代。发端于20世纪初的质量管理思想,经过质量检验阶段和统计质量控制阶段,发展到60年代则进入到全面质量管理阶段。在科学技术,尤其是系统科学的强有力的推动下,1961年美国的费根堡姆(A. V. Feigenbaum)首先提出全面质量管理(Total Quality Management, TQM)。其特点可概括为“三全”管理模式:①方位的管理。质量管理的对象不限于狭义的产品质量,而是扩大到工作质量、一切质量。②过程的管理。质量管理不限于产品的制造过程,而是扩展到所有环节。③全员参与的管理。质量第一,人人有责。TQM首先在日本企业界得到应用并获得极大成功,使日本企业的产品质量得到大幅度提升。随后,TQM在欧美企业界得到迅速推广,并在国际上得到广泛认可。这也对高等教育界思考解决质量问题产生了较为深刻的影响。^①

① 田恩舜:《高等教育质量保证体系及其运行机制》,载《高教探索》2003年第1期。